

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number

497-0357

2. Contract/Grant Number

497-C-00-98-00045-00

3. Publication Date

April 3, 2001

4. Document Title/Translated Title

Deregulasi Ekonomi, Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan
(Economic Deregulation, Poverty and Income Distribution) (in Indonesian)

5. Author (s)

1. Mohamad Ikhsan
2.
3.

6. Contributing Organization (s)

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

7. Pagination

24

8. Report Number

PEG 62

9. Sponsoring A.I.D. Office

ECG, USAID/Jakarta

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Indonesia
2. Deregulation
3. Poverty
4. Income Distribution
5.
6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official

C. Stuart Callison, Chief of Party

14. Telephone Number

011-62-21-520-1047

15. Today's Date

17 October 2001

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID

17. Document Disposition

DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

***Domestic Trade, Decentralization and Globalization
A One Day Conference***

Hotel Borobudur Jakarta, 3 April 2001

SESSION 2:

Economic Deregulation, Poverty and Income Distribution

Deregulation Ekonomi, Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan

By: Dr. Mohamad Ikhsan - Institute for Economic and Social Research,
University of Indonesia (LPEM-UI)

Sponsored by :



Partnership for Economic Growth



Jakarta

The United States Agency for International Development

Incooperation with:



Departemen Perindustrian dan Perdagangan
Direktorat Jenderal perdagangan Dalam Negeri

DEREGULASI EKONOMI, KEMISKINAN DAN DISTRIBUSI PENDAPATAN¹

Oleh: Mohamad Ikhsan

1. PENDAHULUAN

Hipotesis awal yang masih perlu dibuktikan adalah berkaitan dengan krisis ekonomi yang terjadi sejak tahun 1997 yang lalu adalah kegagalan dalam meneruskan deregulasi ekonomi yang telah digencarkan pada tahun 1983. Banyak agenda deregulasi ekonomi yang mestinya dilanjutkan oleh pemerintah Soeharto terhenti pada awal tahun 1990an. Malah yang terjadi adalah pembalikan trend dari deregulasi ekonomi terjadi yang ditandai dengan marak kembalinya tataniaga (cengkeh dan jeruk dan lain-lain sebagai contoh). Pertumbuhan ekonomi yang dipacu oleh capital inflows menyebabkan kita lupa terhadap pentingnya melanjutkan reformasi ekonomi.

Harus diakui pula reformasi ekonomi ini belum sepenuhnya menyentuh sisi mikroekonomi. Artinya peningkatan efisiensi secara makro belum mampu sepenuhnya diterjemah dalam tingkat unit-unit mikro. Contohnya adalah efisiensi di tingkat perusahaan (baik produksi maupun distribusi) di beberapa sektor belum mampu menyaingi tingkat efisiensi para pesaing. Indikator efisiensi yang paling kasar adalah rasio nilai tambah terhadap output. Semakin tinggi rasio ini maka makin baik pula tingkat efisiensinya.

Masalah lain yang menjadi titik kritis deregulasi ekonomi adalah dampaknya terhadap pemerataan dan kemiskinan. Pelajaran dari kegagalan reformasi ekonomi di negara-negara lain seperti negara Amerika Latin menunjukkan bahwa deregulasi di kawasan tersebut berdampak negatif terhadap pengurangan tingkat kemiskinan dan sekaligus memperburuk distribusi pendapatan. Mengapa hal ini bisa terjadi? Prasyarat dari reformasi ekonomi adalah stabilisasi ekonomi. Stabilisasi ekonomi berarti pengurangan permintaan agregat untuk menyeimbangkan keseimbangan internal (tabungan=investasi dan anggaran pemerintah) dan keseimbangan eksternal. Bentuk kebijakan dari stabilisasi adalah kebijakan moneter ketat dan pengurangan defisit anggaran. Keduanya secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi distribusi pendapatan.

Kebijakan moneter ketat di satu pihak dapat menekan tingkat inflasi dan cenderung mempunyai dampak yang positif terhadap pemerataan. Tetapi di lain pihak jika kebijakan moneter ketat terlalu lama diberlakukan, kelompok pengusaha kecil dan menengah akan terpuakul karena sifat usaha yang umumnya jangka pendek dan margin keuntungannya sangat tipis (marjinal) dan fleksibilitas terhadap sumber dana dari kelompok ini sangat terbatas pula. Tidak heran pula jika kita teliti secara mendalam lebih dari separuh kredit macet selama tahun 1990an ini berasal dari kredit untuk pengusaha kecil dan menengah. Sementara di pihak lain pengusaha kelas kakap atau konglomerat umumnya mempunyai proyek yang tingkat kelayakannya sangat tinggi sehingga tingkat keuntungannya masih mampu membiayai kenaikan tingkat bunga. Atau karena jangka waktu proyeknya lebih panjang, pengusaha ini masih dapat melakukan penyesuaian terhadap keuangan proyeknya. Di

¹ Makalah ini dipresentasikan pada Konferensi Mengenai Perdagangan Dalam Negeri, Desentralisasi dan Globalisasi di Hotel Borobudur, Jakarta, Indonesia, pada tanggal 3 April, 2001, yang diselenggarakan dengan kerjasama antara Partnership for Economic Growth (PEG), the United States Agency for International Development (USAID), dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag) Republik Indonesia. PEG adalah sebuah proyek kerjasama antara USAID dengan Pemerintah Indonesia. Pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini merupakan pandangan penulis sendiri dan tidak semestinya merupakan pandangan USAID, Depperindag, ataupun Pemerintah Amerika Serikat.

samping itu kelompok pengusaha ini mempunyai akses terhadap sumber dana di luar perbankan domestik seperti pasar modal, atau sumber dana luar negeri di mana fleksibilitas ini tidak dimiliki oleh pengusaha kecil dan menengah. Jadi jelaslah efek sekunder dari kebijakan moneter ketat adalah negatif dengan pemerataan.²

Pengurangan defisit anggaran berarti pemotongan subsidi. Di antara kelompok anggaran yang dipotong adalah subsidi masyarakat kelompok bawah. Hal ini karena secara politis masyarakat kelompok bawah ini adalah yang paling mudah dikorbankan. Kebijakan inilah yang umumnya terjadi di negara Amerika Latin. Akibatnya secara pelan tapi pasti hal ini menciptakan ketidakstabilan sosial sebelum dampak positif dari reformasi ekonomi terlihat.

Dampak reformasi ekonomi terhadap perbaikan distribusi pendapatan umumnya terjadi dalam jangka panjang (Edwards, 1988). Ketidaksabaran untuk menghadapi pengaruh jangka pendek seringkali menyebabkan pemerintah mengambil tindakan atau kebijakan yang salah yang telah menyebabkan munculnya persepsi yang salah terhadap dampak deregulasi ekonomi terhadap distribusi pendapatan.

Akibatnya terdapat kesan yang kuat di masyarakat bahwa proses deregulasi yang diluncurkan pemerintah sejak tahun 1983 telah menghasilkan dampak yang cenderung lebih menguntungkan pada sekelompok masyarakat saja terutama pengusaha besar yang kebetulan keturunan Cina. Kesan ini bukan tanpa alasan, data terbaru yang dikeluarkan BPS sangat mendukung tuduhan ini. Survey Ekonomi Sosial Nasional (SUSENAS) 1999 yang dilakukan tiap tahun oleh BPS menunjukkan distribusi pendapatan yang diukur dengan pengeluaran rumah tangga mengalami pemburukan terutama di daerah perkotaan yang paling banyak tersentuh oleh deregulasi. Hasil Sensus Ekonomi 1996 menunjukkan 61,1% produksi nasional dihasilkan oleh hanya 0,2% (66 ribu perusahaan) dari seluruh perusahaan nasional, sementara sisanya (98,8 %) atau sekitar 33,4 juta perusahaan hanya menguasai sekitar 38,9% dari produksi nasional. Ketimpangan ini menunjukkan memberikan kesan bahwa ada yang “salah” dengan kebijakan deregulasi yang dilakukan oleh pemerintah.

Respons masyarakat terhadap ketimpangan ini bermacam-macam yang menghasilkan polarisasi pemikiran dalam kebijakan yang seharusnya dilakukan. Di satu pihak terdapat kelompok yang menganggap bahwa ketimpangan deregulasi ini justru disebabkan karena proses deregulasi dilakukan secara parsial. Artinya masih dominannya distorsi yang diciptakan oleh berbagai regulasi –baik disengaja oleh kelompok yang berkepentingan maupun dampak sampingan dari kebijakan yang sebelumnya dilakukan untuk memperbaiki distribusi pendapatan. Yang terakhir ini berkaitan dengan kegagalan pemerintah (*government failures*) untuk mengatasi permasalahan dalam kegagalan mekanisme pasar (*market failures*). Jalan keluar yang disarankan kelompok ini adalah melanjutkan proses deregulasi sambil mengidentifikasi berbagai regulasi yang perlu dilakukan atau diperbaiki baik dalam konsep atau pelaksanaannya guna membantu perbaikan distribusi pendapatan. Mekanisme kelompok ini lebih menitikberatkan pada alat-alat kebijakan yang transparan dan kurang distortif seperti pajak atau subsidi.

Kelompok kedua merupakan penjelmaan dari kelompok nasionalis. Kelompok ini cenderung menuntut suatu perlakuan khusus atau intervensi tambahan terhadap pengusaha menengah dan kecil khususnya pengusaha pribumi. Perlakuan khusus diilhami oleh kebijakan bumiputera yang diberlakukan di Malaysia yang bersifat memberikan ruang gerak yang lebih luas bagi pengusaha kecil dan menengah. Saran ini dapat diartikan sebagai tuntutan untuk

² Studi yang dilakukan oleh Bulir (1998) menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang positif (nonlinear) antara penurunan tingkat inflasi dengan perbaikan distribusi pendapatan khususnya negara-negara yang mengalami hiperinflasi, walaupun pada negara yang tingkat inflasinya tergolong rendah dampaknya relatif minimum. Dengan demikian, stabilisasi harga sepertinya menawarkan suatu “rezeki nomplok”, karena tidak mengandung biaya jangka menengah dan panjang melainkan hanya benefit belaka

membatasi ruang gerak pengusaha besar. Sayangnya saran yang indah ini hanya dapat dilakukan dengan regulasi yang kuat yang belum tentu memberikan hasil yang diinginkan, dan bahkan dapat memperburuk distribusi pendapatan. Contoh yang diberikan adalah pemberian subsidi bahan bakar yang akhirnya hanya dinikmati oleh kelompok masyarakat yang berpenghasilan tinggi saja.

Kecenderungan nasionalisasi ekonomi berubah cenderung makin menguat dan berubah menjadi lokalisasi atau regionalisasi setelah desentralisasi dilakukan oleh pemerintah daerah. Terdapat kecenderungan dari pemerintah daerah untuk melakukan re-regulasi dengan alasan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah atau kebijakan investasi yang mensyaratkan local content dalam syarat investasinya seperti keharusan untuk merekrut tenaga local atau keterlibatan pengusaha lokal dalam urusan pengadaan barang dan sebagainya.

Terdapat beberapa tujuan dari makalah ini. Pertama, akan ditunjukkan bahwa beberapa bukti empirik yang menunjukkan bahwa deregulasi dalam perdagangan lokal telah membantu kelompok miskin di Indonesia. Kedua, akan mencoba untuk membantah pandangan yang menganggap bahwa deregulasi telah menyebabkan terjadinya perburukan dalam distribusi pendapatan. Secara sistematis, tulisan ini akan dibagi menjadi empat bagian. Dalam bagian kedua, aspek teoritis yang mengkaitkan reformasi ekonomi dengan kemiskinan dan distribusi pendapatan akan dibahas secara sekilas. Bagian ketiga akan membahas tentang tentang bukti empiris di Indonesia dan bagian penutup akan dijelaskan tentang implikasi kebijakan.

2. Tinjauan Teoritis

2.1. Deregulasi dan Kemiskinan

Deregulasi ekonomi yang akan meminimumkan distorsi akan berdampak terhadap pengurangan kemiskinan melalui dua kelompok yaitu dampak statis dan dampak dinamis. Secara statis, deregulasi ekonomi akan mempengaruhi harga barang. Pembebasan tataniaga perdagangan akan memberikan dampak penurunan harga dan pilihan yang lebih banyak bagi konsumen.

Dampak dinamis dari deregulasi terhadap pengurangan kemiskinan akan berasal dari peningkatan pertumbuhan ekonomi sebagai akibat realokasi sumber daya di pasar faktor produksi seperti pasar tenaga kerja dan pasar kapital (perbankan dan pasar modal). Realokasi sumber daya dimulai dengan perbaikan dalam harga relatif faktor produksi yang bukan hanya akan mendorong permintaan terhadap faktor-faktor yang melimpah (abundant resources) yaitu unskilled dan semi skilled labor tetapi juga peningkatan efisiensi perekonomian secara keseluruhan. Proses ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat yang pada gilirannya akan mempercepat pengurangan kemiskinan.

2.2. Deregulasi dan Distribusi Pendapatan

Deregulasi ekonomi (termasuk reformasi sistem perdagangan) akan merubah harga relatif baik di dalam negeri maupun nilai tukar perdagangan. Perubahan harga relatif ini bukan hanya mempunyai dampak terhadap besaran pendapatan riil tetapi juga akan mempengaruhi struktur produksi sebagai akibat perubahan keuntungan sektoral relatif dan realokasi sumber daya. Perubahan alokasi sumber daya dan struktur produksi akan mempengaruhi pula tingkat balas jasa dari faktor-faktor produksi yang pada gilirannya akan mempengaruhi distribusi pendapatan.

Teori ekonomi yang menghubungkan pengaruh reformasi ekonomi dimulai dari teori perdagangan internasional yaitu teorema Stolper-Samuelson yang mengembangkan model perdagangan dalam kerangka teori Hecksher-Ohlin. Dengan asumsi faktor produksi bebas bergerak antar sektor dan tenaga kerja yang melimpah yang umumnya bekerja dalam sektor

ekspor, reformasi ekonomi akan cenderung akan mendorong perbaikan distribusi pemerataan. Deregulasi akan mengurangi distorsi dalam pasar input dan output. Sebagai contoh deregulasi dalam sektor keuangan, bersama-sama dengan penyesuaian nilai tukar dan pengurangan tarif bea masuk bahan baku akan mengembalikan rasio harga input yang mendorong harga tenaga kerja per tenaga kerja menjadi lebih murah dan mendorong industri dalam negeri menjadi lebih kompetitif. Peningkatan permintaan terhadap barang-barang yang diproduksi secara padat karya akan mendorong peningkatan permintaan terhadap tenaga kerja yang jelas akan mengurangi tingkat pengangguran dan pada gilirannya meningkatkan upah dan porsi upah dan gaji dalam pendapatan nasional. Hal ini berarti pula terjadinya realokasi balas jasa faktor produksi dari pemilik modal kepada buruh. Secara singkat, Edwards (1988) yang menggunakan model tiga barang : importable, eksportable dan tradable, menunjukkan dampak dari liberalisasi perdagangan akan menyebabkan (i) harga barang nontradable relatif terhadap harga ekspor akan meningkat; (ii) upah relatif terhadap semua barang akan meningkat; (iii) produksi barang ekspor dan nontradable akan meningkat; (iv) produksi barang substitusi impor akan menurun. Teori tentu baru bisa terjadi dalam jangka panjang jika distorsi dalam pasar dapat dikurangi secara minimum dan hal ini membutuhkan waktu yang panjang. Dalam jangka panjang, perubahan-perubahan mobilitas faktor produksi dan balas jasa jelas akan mempengaruhi distribusi pendapatan. Dalam kasus negara yang tergolong labor surplus, kenaikan kesempatan kerja dan kenaikan upah sebagai akibat deregulasi ekonomi akan memperbaiki distribusi pendapatan.

Dalam jangka pendek dan jangka transisi, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Edwards (1988), teorema Stolper Samuelson dapat tidak berlaku dan dampak perbaikan distribusi pendapatan dalam jangka panjang dapat tidak tercapai. Hal ini disebabkan karena dalam jangka pendek faktor produksi tidak bergerak secara bebas yang menyebabkan hubungan langsung antara harga barang tradable dan balas jasa faktor produksi tidak berjalan. Sementara keseimbangan dalam pasar nontradable ditentukan oleh keseimbangan permintaan dan penawaran di pasarnya sendiri.

Dalam jangka pendek, penurunan harga barang impor akibat liberalisasi sistem perdagangan akan menciptakan perubahan-perubahan harga barang impor dan nontradable (Dornbusch, 1974, 1980). Jika barang impor akan turun, barang tradable cenderung mendua (ambiguous) tergantung dominasi dari efek substitusi dan efek pendapatan. Dengan mengasumsikan ketiga barang tersebut gross substitute dalam konsumsi dan produksi dan efek substitusi masih dominasi relatif terhadap efek pendapatan, penurunan harga barang tradable akan harga nontradable akan menurun relatif terhadap harga eksportable dan meningkat relatif terhadap barang importable. Jika harga upah fleksibel, maka akan dijumpai dalam jangka pendek, kesempatan kerja dalam sektor ekspor dan non tradable akan mengalami peningkatan sementara di sektor importable terjadi penurunan kesempatan kerja. Karena faktor produksi tidak bebas bergerak, upah menurun relatif terhadap harga sektor ekspor dan nontradable dan sementara meningkat jika dinyatakan terhadap harga importable. Sebaliknya terjadi dalam tingkat pengembalian modal yang meningkat bila dinyatakan terhadap semua barang. Jadi dalam kondisi ini distribusi pendapatan bisa memburuk jika peningkatan kesempatan kerja tidak signifikan. Tetapi karena produksi di sektor ekspor dan nontradable meningkat, maka kesempatan kerja meningkat dan akan mengurangi tingkat kemiskinan absolut.

Jika terjadi distorsi di pasar tenaga kerja misalnya adanya kebijakan upah minimum, Edwards (1988) menunjukkan tidak terjadi perbedaan dalam jangka panjang dengan keadaan dimana upah bergerak bebas. Hal ini disebabkan kenaikan upah riil menyebabkan batas minimum upah menjadi redundan (percuma). Upah minimum dapat memperbaiki distribusi pendapatan mengingat sebagian besar dari tambahan pendapatan dari buruh dari kenaikan upah minimum akan dibelanjakan di dalam negeri yang akan meningkatkan permintaan

efektif. Dalam jangka panjang, sebagian dari pendapatan tersebut akan dialokasikan untuk investasi pendidikan anak, yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan generasi berikutnya. Hubungan antara tingkat pendidikan dengan tingkat upah telah terbukti positif baik secara teoritis maupun kenyataan empiris di Indonesia (World Bank, 1996).

Tetapi dalam jangka pendek, kebijakan upah minimum dapat memperburuk distribusi pendapatan karena dua hal: pertama, menghambat penciptaan lapangan kerja di sektor yang diregulasi dan kedua penurunan tingkat upah di sektor yang tidak diregulasi. Besarnya dampak perburukan distribusi pendapatan sangat tergantung pada elastisitas kesempatan kerja dan pangsa tenaga kerja di sektor-sektor yang di regulasi dan tidak diregulasi. Penurunan upah disebabkan oleh eksistensi sektor informal terutama di daerah. Regulasi upah di sektor formal akan menyebabkan penyerapan tenaga kerja makin turun, akibatnya migran dari desa akan membanjiri sektor informal di mana hukum penawaran dan permintaan berjalan secara sempurna. Hal ini menyebabkan ketimpangan upah antarburuh sektor informal, buruh sektor formal dan tenaga profesional makin meningkat

3. Bukti Empiris

Data dari BPS memberikan hasil yang mendua yaitu di satu sisi dari distribusi pendapatan yaitu kemiskinan absolut, Indonesia dapat dijadikan contoh sukses dari pelaksanaan reformasi ekonomi, tetapi dalam satu sisi lain contoh klasik di negara Amerika Latin masih terjadi di sini yaitu distribusi pendapatannya cenderung memburuk.

Sepanjang periode 1984-1996 tingkat kemiskinan berhasil ditekan dari 21,4% menjadi 11,2% pada tahun 1996. Penurunan ini dibarengi pula membaiknya pendapatan rata-rata penduduk miskin, terbukti dari penurunan jurang kemiskinan (*poverty gap*) dari 21% menjadi 11% sepanjang periode yang sama. Sekalipun demikian perlu dicatat bahwa tingkat kemiskinan masih sensitif terhadap garis kemiskinan yang digunakan, dalam arti jika ambang batas dinaikkan akan menghasilkan kenaikan tingkat kemiskinan yang relatif lebih besar. Berarti masih cukup besar jumlah penduduk yang berada dalam keadaan marginal dan nyaris miskin. Studi yang dilakukan oleh Ikhsan (1997) menunjukkan jika garis kemiskinan dinaikkan 10% maka jumlah penduduk miskin di Indonesia meningkat menjadi 16% dalam tahun 1996. Hal ini semakin terbukti dengan meningkatnya tingkat kemiskinan secara signifikan selama periode 1996-1999 sebagai akibat dari krisis ekonomi dan El Nino (Ikhsan, forthcoming).

Biasanya peningkatan tingkat kemiskinan akibat kenaikan garis kemiskinan akan diikuti pula dengan peningkatan jurang kemiskinan dan tingkat kedalaman kemiskinan (*poverty severity index*). Ikhsan (1999) menunjukkan pula pola kemiskinan antara desa dan kota akan banyak berubah jika jenis barang yang digunakan dalam *poverty bundle goods* disamakan untuk desa dan kota. Jumlah penduduk miskin di desa akan meningkat sementara jumlah penduduk kota sedikit menurun dimana hasilnya menghasilkan peningkatan jumlah penduduk miskin yang lebih besar. Perubahan-perubahan ini merupakan perbaikan metodologi yang merubah pola kemiskinan pada tahun tertentu, tetapi tidak merubah kecenderungan penurunan tingkat kemiskinan dari waktu-ke waktu jika metodologinya diterapkan secara konsisten.

Di wilayah pedesaan perbaikan keadaan penduduk miskin maupun perbaikannya relatif lebih mengesankan dibandingkan dengan di perkotaan. Di pedesaan jumlah absolut penduduk miskin lebih nyata menurun, demikian juga dengan jurang kemiskinannya.

³ Gambaran angka kemiskinan yang digunakan BPS antara periode 1984-1990 dan 1993 – dst, tidak bisa dibandingkan secara langsung karena BPS menggunakan metoda yang berbeda untuk kedua periode. Dalam periode pra-1993, BPS menggunakan metoda Food Energi Intake (FEI) sementara dalam periode 1993 dan seterusnya menggunakan modifikasi metoda Cost of Basic Need.

Perbedaan perkembangan tersebut tentu diakibatkan oleh berbagai faktor, seperti perbaikan produktivitas maupun harga hasil-hasil pertanian, serta pengaruh pengeluaran pemerintah. Indeks nilai tukar petani (di Jawa) memang jelas menunjukkan kenaikan, terutama sampai tahun 1988. Sebaliknya perkembangan pengeluaran rutin pemerintah (nominal), di luar bunga dan cicilan hutang, masih lebih cepat dibandingkan dengan pengeluaran pembangunan (di luar bantuan proyek) maupun terhadap pengeluaran/transfer ke daerah. Ketidak selarasannya dengan perkembangan tingkat kemiskinan di wilayah pedesaan dan perkotaan tampaknya disebabkan oleh perkembangan penduduk yang lebih cepat di perkotaan, apalagi karena urbanisasi penduduk miskin. Tetapi bisa jadi hal tersebut bersangkut paut pula dengan perbedaan garis kemiskinan yang digunakan bagi kedua wilayah.

Sebagai contoh misalnya pembebasan harga gula dan beras akan menguntungkan kelompok miskin baik di kota maupun di desa. Serupa pula untuk kasus tepung terigu dimana konsumen baik konsumen akhir maupun konsumen antara dapat menikmati bukan hanya harga yang lebih murah melainkan pula pilihan yang lebih banyak.

Gambar 1 memberikan ilustrasi yang menarik dari dampak deregulasi ekonomi terhadap perkembangan harga beberapa komoditi yang dominan dalam bundle kemiskinan. Setelah melewati periode stabil, hingga September 1997, krisis ekonomi telah menyebabkan terjadinya gejolak harga untuk tiga komoditi di atas. Sebagai catatan, harga yang relatif sangat stabil dalam periode pre krisis dibayar dengan harga sangat mahal melalui anggaran pemerintah (Garcia-Garcia, 1998) dan kestabilan dalam nilai tukar.

Deregulasi tataniaga pada awalnya telah berhasil menekan harga terigu di bawah harga pre deregulasi tetapi sebagai akibat pergerakan nilai tukar harga domestik di pasar eceran telah menyebabkan harga eceran meningkat. Tetapi sejalan dengan penguatan nilai tukar harga ketiga komoditi mengalami penurunan. Dampak deregulasi ekonomi akan terlihat jika pengaruh nilai tukar diisolasikan dimana terlihat harga ketiga komoditi mengalami penurunan jika diukur dalam US\$.

Deregulasi ekonomi juga akan berpengaruh harga yang diterima oleh produsen. Dalam beberapa kasus produk pertanian, deregulasi tataniaga telah berhasil meningkatkan margin yang diterima petani sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 5. Di samping itu mengingat fakta bahwa sektor pertanian memberikan kontribusi sekitar 60 persen dari kemiskinan di Indonesia, peningkatan margin ini akan meningkatkan daya beli dari kelompok petani miskin khususnya untuk kegiatan sektor pertanian di luar beras. Tabel 2 dan 3 memperlihatkan profil kemiskinan di Indonesia berdasarkan sektoral dan kepemilikan lahan. Deregulasi harga beras misalnya akan menguntungkan buruh tani dan petani dengan lahan kecil karena merekalah yang akan dirugikan oleh proteksi harga beras yang tinggi.

Gambaran positif dari perbaikan tingkat kemiskinan tampaknya tidak terjadi dalam hal pemerataan atau kemiskinan secara relatif. Sayangnya data yang menggambarkan tingkat kemiskinan relatif ini tidak akurat. Koefisien Gini yang dikeluarkan BPS bersamaan dengan data tentang kemiskinan dengan menggunakan data pengeluaran tidak sepenuhnya menggambarkan distribusi pendapatan secara akurat. Ada tiga hal yang menyebabkan hal ini tidak akurat yaitu: **pertama**, sampel untuk kelompok yang berpendapatan atas tidak representatif; **kedua**, data pengeluaran untuk kelompok atas tidak menggambarkan pengeluaran konsumsi di luar rumah dan konsumsi barang-barang tahan lama yang umumnya dilakukan oleh kelompok penduduk kelompok atas; **ketiga**, distribusi pendapatan kurang tepat digunakan jika menggunakan proksi pengeluaran karena kecenderungan tabungan rata-rata (*Average Propensity To Save*, APS) akan cenderung meningkat sejalan dengan peningkatan pendapatan. Oleh karena itu data koefisien Gini yang sebenarnya lebih tinggi dibandingkan angka yang dikeluarkan BPS. Dengan catatan di atas, SUSENAS 1996 telah

memberikan indikasi tentang memburuknya distribusi pendapatan. Indeks Gini cenderung meningkat terutama di daerah perkotaan.

Sumber data lain adalah Tabel Input-Output yang menggambarkan porsi dari balas jasa dari faktor produksi. Jika dalam tahun 1980 porsi upah dan gaji hanya sebesar 20 % dari PDB maka Tabel Input-Output 1995 menunjukkan peningkatan yang berarti menjadi 28 % dari PDB. Peningkatan ini terutama terjadi dalam periode deregulasi 1985-1995.

Pertanyaannya apakah dengan demikian tesis Stolper-Samuelson valid untuk kasus Indonesia. Dengan data yang tersedia sukar untuk ditelesuri kebenarannya. Secara agregat, memang terjadi perubahan distribusi pendapatan fungsional seperti yang ditekankan oleh Stolper-Samuelson. Tetapi peningkatan porsi ini juga disebabkan oleh transformasi struktural dalam struktur ketenagakerjaan di Indonesia. Seperti dalam pola normalnya, peningkatan pendapatan akan mendorong proses spesialisasi ekonomi yang menyebabkan meningkatkan porsi perusahaan dengan memperkerjakan tenaga kerja. Atau dengan kata lain, terjadi peningkatan porsi pekerja dengan upah dan gaji dalam struktur ketenagakerjaan Indonesia yang secara otomatis akan meningkatkan pula porsi upah dan gaji dalam pendapatan nasional. Tesis Stolper-Samuelson hanya akan terbukti jika terjadi peningkatan porsi upah dan gaji meningkat lebih cepat dibandingkan dengan perubahan struktur ketenagakerjaan menurut status pekerja. Sebagian dari tesis ini terjawab dengan menggunakan data dari Sistem Neraca Sosial Ekonomi.

Walaupun tetap kurang akurat, data Sistem Neraca Sosial Ekonomi (*Social Accounting Matrix*, SAM) dapat digunakan untuk menggambarkan perkiraan tentang arah dari distribusi pendapatan. Tetapi klasifikasi kelompok masyarakat dalam SAM tidak menggunakan kelas pendapatan sebagai patokan melainkan jenis pekerjaan seperti buruh tani dan buruh non pertanian serta tenaga operator baik di desa maupun kota yang dianggap mewakili masyarakat yang berpendapatan bawah dan tenaga profesional yang dianggap mewakili masyarakat berpendapatan tinggi.

Berdasarkan harga tahun 1990 dan membandingkan periode 1985 (pra deregulasi) dan tahun 1993 (post deregulasi) berikut ini beberapa gambaran yang dapat dijadikan perkiraan tentang dampak deregulasi terhadap pemerataan. (lihat Tabel 7).

Pertama, jumlah buruh tani meningkat sebanyak 1,63 kali selama periode tersebut tetapi pendapatan rata-rata riil kelompok ini hanya meningkat rata-rata 0,7% per tahun.

Kedua, terjadi aglomerasi pemilikan tanah pertanian yang terlihat dari makin mengecilnya jumlah petani yang memiliki tanah di atas 0,5 ha dan makin banyaknya penduduk yang memiliki tanah kurang dari 0,5 ha. Yang menarik adalah pendapatan riil petani pemilik tanah di bawah 0,5 ha meningkat paling tajam diantara semua kelompok pendapatan yaitu 7,5% per tahun, sementara pendapatan riil kelompok pemilik tanah 0,5-1 ha dan di atas 1 ha meningkat 4,8% per tahun dan 4,5% per tahun. Kelompok buruh bukan pertanian juga mengalami kenaikan pendapatan riil yang cukup tajam yaitu 4,5% per tahun sementara kelompok masyarakat pendapatan atas di daerah meningkat sebesar 8,1% per tahun.

Ketiga, jumlah penduduk yang tergolong buruh atau operator non pertanian di daerah pedesaan cenderung menurun dari 22 juta menjadi 16 juta dan diikuti dengan kenaikan jumlah penduduk yang tergolong tenaga profesional (masyarakat pendapatan tinggi) di daerah pedesaan meningkat dari 13 juta menjadi 24 juta. Dengan membandingkan komposisi penduduk dan laju pertumbuhan riil sangat boleh jadi distribusi pendapatan di daerah pedesaan praktis tidak berubah atau memburuk sedikit.

Keempat, memburuknya distribusi pendapatan justru terjadi di daerah perkotaan. Pendapatan riil buruh justru tidak berubah selama periode 1985-93, sementara pendapatan riil tenaga profesional meningkat 7,5% per tahun. Walaupun demikian jumlah buruh non pertanian memang meningkat sebanyak 13% selama 8 tahun tersebut tetapi di pihak lain

tenaga profesional meningkat sangat tajam yaitu 60% dalam kurun waktu tersebut. Angka-angka ini konsisten dengan penurunan tingkat kemiskinan (karena secara absolut jumlah orang miskin di kota cenderung meningkat) dan mencerminkan pula bahwa distribusi pendapatan di daerah perkotaan cenderung memburuk dan lebih dramatis daripada yang tersirat dari angka koefisien Gini yang dikeluarkan oleh BPS. Hal ini tentunya lebih menggambarkan keadaan yang seperti kita rasakan dalam kehidupan sehari-hari. Mengingat jumlah penduduk di desa dan kota kini tidak banyak berbeda sangat boleh jadi secara keseluruhan distribusi pendapatan memburuk.

Pertanyaannya mengapa hal ini terjadi? Mengapa di daerah pedesaan distribusi pendapatan justru tidak memburuk, sementara sebaliknya di daerah perkotaan? Apakah ada yang salah dengan deregulasi, mengingat dampak positif dari deregulasi justru seharusnya terjadi di daerah perkotaan?. Apakah deregulasi salah arah?

Perbaikan distribusi pendapatan di daerah pedesaan mungkin disebabkan oleh beberapa hal seperti penggunaan tanah untuk komoditas yang lebih menguntungkan, walaupun distribusi tanah makin memburuk terutama di pulau Jawa. Perbaikan ini didorong pula oleh perbaikan prasarana perhubungan yang memungkinkan bagian yang diterima oleh petani makin besar. Studi yang dilakukan oleh Akiyama dan Nishio (1995) terhadap perkembangan produksi coklat memperkuat dugaan ini. Dalam periode 1985-1993, perbedaan harga yang diterima oleh petani di sentra produksi coklat dengan harga ekspor makin mengecil ditandai dengan makin mengecilnya margin perdagangan.

Kenyataan ini menunjukkan petani itu walaupun miskin tetapi lebih efisien dan rasional. Hal ini memberikan indikasi mekanisme pasar kompetitif berjalan lebih sempurna di daerah pertanian. Ketidaksempurnaan mekanisme pasar yang terjadi di daerah pertanian umumnya tercipta akibat campur tangan pemerintah melalui tataniaga yang semula bertujuan untuk memperbaiki pendapatan dan kestabilan harga tetapi hasil yang terjadi justru sebaliknya.

Distribusi pendapatan (dan juga tingkat kemiskinan) akan lebih membaik jika tataniaga pertanian baik yang diberlakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dihapuskan. Dua kasus nasional yang mencolok adalah pelarangan ekspor rotan setengah jadi dan tataniaga cengkeh. Pelarangan ekspor rotan setengah jadi bukan hanya telah menghancurkan perindustrian rakyat di sentra-sentra produksi rotan di Kalimantan dan Sulawesi tetapi juga telah menekan harga rotan asalan lebih dari separuh harga sebelum larangan diberlakukan. Kasus yang sama juga terjadi dalam cengkeh, jeruk dan kopra di berbagai sentra produksi di luar Jawa. Petani bukan hanya harus menanggung kahancuran harga tetapi juga tidak mendapatkan insentif untuk mempertahankan tanaman yang akhirnya menurunkan produksi dalam jangka panjang. Kasus Cengkeh misalnya, jika tataniaga dicabut sekarang ini sedikit sekali petani akan mendapatkan keuntungan karena kebanyakan pohon cengkeh telah ditebang karena biaya pemeliharaan tidak seimbang dengan harga yang diterima.

Pencabutan tataniaga dan diikuti dengan pengaturan kembali pungutan daerah telah meningkatkan margin yang diterima petani sebagaimana yang ditunjukkan dalam Tabel 4. Peningkatan margin yang diterima petani dan diikuti dengan fleksibilitas dalam pasar tenaga kerja serta dibantu oleh perbaikan cuaca telah membantu penurunan tingkat kemiskinan dalam periode Desember 1998 – Agustus 1999. Walaupun data dalam periode tersebut tidak dapat dibandingkan secara langsung tetapi suatu hal yang tidak bisa dibantah adalah terjadi perbaikan dalam daya beli dalam sektor pertanian yang telah menurunkan kembali tingkat kemiskinan yang mencapai puncaknya pada periode Agustus 1998-Januari 1999.

Tabel 8 dan **Tabel 9** memberikan pelajaran yang penting tentang bagaimana semestinya intervensi pemerintah untuk meningkatkan pendapatan petani yang sekaligus memperbaiki distribusi pendapatan. Intervensi pemerintah dilakukan justru untuk menjamin

mekanisme pasar berjalan. Rendahnya harga yang diterima petani disebabkan karena tiga hal: **pertama**, ketidaksempurnaan informasi; **kedua**, tingginya biaya transportasi; dan **ketiga**, ketidaksempurnaan pasar baik karena alasan pertama dan kedua maupun intervensi pemerintah. Ketidaksempurnaan informasi telah merupakan penyebab dua penyakit klasik dari petani yaitu kegagalan untuk melakukan tawar-menawar dan keterbatasan terhadap akses terhadap lembaga keuangan (Stiglitz, 1996). Akibatnya munculnya praktek monopsoni yang merugikan petani yang akhirnya menyebabkan pangsa harga yang diterima oleh petani cenderung lebih rendah dari seharusnya. Kasus kopra, cengkeh dan gaplek (Lampung) merupakan contoh dari kasus ini. Tingginya biaya transportasi akibat kualitas infrastruktur yang buruk telah dapat dibuktikan dalam banyak kasus. Kasus Coklat di Sulawesi Selatan merupakan contoh yang baik. Harga yang diterima oleh petani makin membaik sejalan dengan perbaikan infrastruktur. Tambahan lagi harga yang diterima petani yang memiliki akses lebih baik ke Ujungpandang cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang kondisi jalannya lebih buruk. Sementara contoh dari intervensi pemerintah yang menurunkan pendapatan petani selain dalam kasus cengkeh dan rotan juga terjadi di banyak propinsi lain. Sebagai contoh di NTT, yang merupakan propinsi yang jurang kemiskinan dan tingkat kedalaman kemiskinan tertinggi di Indonesia, regulasi atau tataniaga yang dipaksakan oleh Pemda tingkat I maupun tingkat II telah menyebabkan harga yang petani sangat rendah dan menyebabkan terjadinya transfer kekayaan dari petani miskin kepada persekutuan antara aparat pemerintah dan pedagang. (World Bank, 1996 dan 1997).

Mengapa terjadinya pemburukan distribusi pendapatan di daerah perkotaan? Ada beberapa tesis yang dapat digunakan untuk menjelaskan hal ini yaitu: **Pertama**, ekspansi lapangan kerja yang lebih tinggi selama era deregulasi tidak disertai dengan peningkatan upah di kota. Upah tidak akan terangkat jika aliran tenaga kerja dari desa ke kota masih mengalir karena perbedaan upah buruh kota-desa praktis tidak berubah -yaitu dalam rasio upah buruh di kota dan desa sebesar 1,75 kali) dan upah buruh di kota justru cenderung turun secara riil. Di pihak lain, kelangkaan tenaga skill mendorong upah riil tenaga profesional meningkat secara tajam yaitu 7,7% per tahun melebihi kenaikan tingkat produktivitas secara keseluruhan. Tidak heran kemudian perbedaan upah di kota cenderung makin timpang. Fenomena ini terlihat jelas dari peningkatan jumlah buruh tani yang di luar musim tanam dan panen mengalir ke daerah perkotaan dan menambah jumlah pasokan tenaga kerja di pasar tenaga kerja informal. Gambaran ini memperkuat tesis Harris-Todaro (1978) yang menunjukkan bahwa aliran tenaga kerja desa ke kota akan terus berlangsung jika perbedaan upah desa dan kota tetap terjadi. Tambahan pasokan tenaga kerja di sektor informal ini akan menekan upah di sektor informal dan membesar segmentasi pasar tenaga kerja di daerah perkotaan. Sementara itu deregulasi ekonomi telah menimbulkan ekspansi bisnis yang sangat cepat. Namun di pihak lain pasar tenaga kerja Indonesia belum siap dalam mengantisipasi kecepatan permintaan tenaga kerja terdidik sehingga menciptakan tekanan upah dalam jangka pendek. Kombinasi antara penurunan upah di pasar tenaga kerja informal dan lonjakan upah di pasar tenaga kerja terdidik telah memperburuk distribusi upah dan gaji di daerah perkotaan. **Kedua**, terjadi lonjakan dari pendapatan atas balas jasa atas modal dan tanah dalam lima tahun terakhir untuk semua kelompok pendapatan. Di desa kenaikan terbesar justru dinikmati oleh buruh tani dan pemilik tanah di bawah 0,5 ha sementara di daerah perkotaan justru sebaliknya. Fenomena di daerah perkotaan lebih sukar dijelaskan mengingat marjin keuntungan untuk industri manufaktur cenderung makin kecil sejalan dengan makin ketatnya kompetisi, namun tingkat konsentrasi untuk beberapa industri cenderung meningkat. Ini berarti terjadi makin kuat ketimpangan dalam distribusi atas balas jasa modal dan tanah. Spekulasi tanah telah memperkuat proses aglomerasi pemilikan tanah yang akhirnya memperburuk distribusi pendapatan. **Ketiga**, eksistensi rezim proteksi di industri manufaktur termasuk industri pengolah hasil pertanian mendorong peningkatan eksistensi kelompok

pencari rente yang jelas berakibat negatif terhadap distribusi pendapatan. **Keempat**, kebijakan subsidi pemerintah yang cenderung anti pemerataan. Kecuali untuk subsidi sekolah dasar, SLTP, puskesmas, subsidi pemerintah untuk SLTA, rumah sakit, minyak tanah, perguruan tinggi dan solar sangat regresif sifatnya. Artinya subsidi ini lebih banyak dinikmati oleh kelompok “*the have*”. Sebagai gambaran, 83-87% dari subsidi perguruan tinggi dan Solar dinikmati oleh 20% kelompok masyarakat berpendapatan tinggi sementara yang lainnya cenderung moderat. Jika kita bandingkan antara desa dan kota, jelas bahwa 90% subsidi ini jatuh pada masyarakat kota. Berdasarkan argumen-argumen di atas tidak ada salah dengan deregulasi. Memburuknya distribusi pendapatan justru disebabkan karena eksistensi rezim proteksi yang menghambat pembangunan di sektor industri pertanian.

Hasil Sensus Ekonomi seperti yang diutarakan pada bagian pendahuluan secara mudah dapat dijelaskan. Ambil contoh produksi kecap. Dahulu kecap rakyat dengan berbagai merek masih dapat eksis bersama-sama dengan kecap yang diproduksi konglomerat seperti ABC. Tetapi dengan pengaruh iklan dan perubahan habit perilaku konsumen serta sistem pemasaran di supermarket telah menyebabkan banyak produk dari industri kecil akhirnya kalah bersaing dengan produk dari perusahaan yang terintegrasi seperti Indofood. Dengan keterbatasan dana dan tingginya biaya iklan per unit, secara perlahan tapi pasti merek kecap produk industri kecil makin tidak tergiang di telinga ibu atau pembantu rumah tangga sementara sebaliknya untuk produk Indofood. Masih di sisi permintaan terjadi pula perubahan cara berbelanja dari konsumen di mana mereka cenderung berbelanja di *supermarket* yang sejuk dan nyaman dibandingkan pasar tradisional yang becek. Sementara di sisi penawaran, karena skala ekonomi dan tingkat teknologi yang relatif sederhana, perbedaan biaya per unit cenderung tidak banyak berbeda. Tetapi sistem konsinyasi dalam pemasaran produk menyebabkan produk industri kecil tidak dapat eksis di *supermarket*. Dengan demikian hanya di pasar tradisional saja kecap rakyat ini masih bisa eksis, tetapi karena konsumen tidak mengenal lagi merek tersebut secara perlahan tapi pasti produksi kecap rakyat hilang dari peredaran. Tetapi tampaknya proses perubahan ini bukan merupakan khas di Indonesia. Produk-produk makanan di Amerika Serikat praktis dikuasai oleh hanya enam perusahaan saja. Tetapi karena *franchise* dan *outsourcing system* yang telah berjalan dengan baik, proses produksi produk-produk makanan dilakukan oleh banyak perusahaan yang kemudian untuk menghemat biaya pemasaran di jual di bawah beberapa merek tertentu saja.

Argumen-argumen di atas sekali lagi membuktikan ketidakbenaran sinyalemen bahwa deregulasi akan memperburuk distribusi pendapatan. Yang memperburuk distribusi pendapatan adalah deregulasi secara parsial di mana kelompok yang berkepentingan mempunyai kebutuhan terhadap deregulasi.

4. Implikasi Kebijakan

Lalu bagaimana solusinya? Menyelesaikan masalah distribusi pendapatan bukanlah pekerjaan “semalam”, membutuhkan waktu yang cukup lama dan political commitment yang kuat serta dilakukan secara gradual (bertahap). Hindarilah cara-cara distortif seperti upah minimum, kredit preferensi yang cenderung menciptakan lobang-lobang baru bagi kaum pencari rente dan berakibat sebaliknya. Dengan meminjam polarisasi pemikiran kebijakan di atas, solusi yang paling tepat adalah “*somewhere in between*” kutub pemikiran di atas. Tetapi yang perlu disadari bahwa intervensi pemerintah dilakukan untuk menjamin mekanisme pasar dapat berjalan (Stiglitz, 1997).

Langkah **pertama**, adalah mendorong pembangunan di daerah pedesaan antara lain dengan mengembangkan infrastruktur fisik seperti jalan, irigasi, menciptakan lembaga keuangan pedesaan, riset dan pengembangan dari komoditas hortikultura yang mempunyai nilai tambah yang lebih tinggi, membebaskan petani dalam memilih komoditas yang

ditanamnya **serta** menghapuskan segala tataniaga yang berlaku sekarang ini seperti gula, rotan, cengkeh, jeruk, minyak kelapa dan sebagainya. Yang **terakhir** ini sebagaimana ditunjukkan di atas telah terbukti sama sekali tidak menguntungkan petani atau masyarakat pedesaan .

Yang menjadi akar dari permasalahan adalah masalah ketidak-sempurnaan informasi. Solusi yang dilakukan adalah memperbaiki arus informasi. Misalnya seperti yang disebutkan di atas, untuk memperkuat daya tawar petani, arus informasi harga baik harga di pasaran internasional maupun di pasar lokal perlu diperluas karena hal ini sebetulnya telah dilakukan oleh RRI dan siaran Indonesia di BBC atau VOA. Ketidaksempurnaan informasi terjadi juga dalam sistem finansial. Asimetri informasi antara perbankan atau industri penyerap produk industri kecil dengan industri kecil sendiri menyebabkan biaya transaksi antarpelaku-pelaku ekonomi ini menjadi sangat mahal. Akibatnya perbankan dalam menghadapi masalah ini (atau dalam teori ekonomi dikenal dengan masalah *moral hazard dan adverse selection*) akan bereaksi dengan membatasi kredit (*credit rationing*) dan mengenakan premi yang tinggi terhadap industri kecil. Karena itu intervensi pemerintah hendaknya tidak dilakukan dalam bentuk menyediakan kredit yang bersubsidi—yang cenderung akan menimbulkan distorsi dan penyalahgunaan kredit (*credit fungibility*), melainkan mendorong tercipta institusi yang mampu mengatasi masalah asimetri kredit ini.

Salah satu medianya adalah menciptakan lembaga penjamin berkerja sebagai perantara dalam menjamin kredit dari pengusaha kecil. Media lain yang perlu diciptakan adalah jasa konsultan yang bekerja untuk kepentingan perbankan atau industri kecil di mana hasil laporannya dapat menjadi barang publik. Pengamatan di lapangan menunjukkan adanya kesulitan dari perbankan—bahkan BPR sekalipun—untuk mengetahui sektor-sektor apa yang prospektif untuk dibiayai oleh mereka.

Kebijakan Bank Indonesia di masa lalu dengan mewajibkan perbankan untuk menyalurkan 20% dari kredit dengan sistem penalti terbukti kurang efektif terutama juga berkaitan dengan masalah asimetri informasi. Citibank atau Bank Mandiri tentunya tidak terbiasa atau tidak memiliki informasi yang lengkap tentang nasabah kecil. Nasabah kecil pun tidak terbiasa menghadapi sistem pelayanan yang dilakukan oleh Citibank. Perubahan kebijakan ‘yang memihak usaha kecil’ ini dengan sistem insentif diperkirakan lebih efektif dan tidak akan membebankan perbankan sendiri, walaupun target pencapaian 20% bisa saja tidak tercapai. Tetapi diperkirakan secara efektif persentase penyaluran kredit pada usaha kecil akan meningkat dibandingkan periode di bawah rezim kebijakan yang lama.

Missing market menimbulkan permasalahan dalam pemasaran produk industri kecil. Sistem pembayaran konsinyasi—yang secara implisit berarti industri kecil memberikan kredit pada usaha besar—dapat diatasi dengan menciptakan lembaga anjak piutang (*factoring*) khusus bagi produk industri kecil. Industri kecil dapat menjual piutang barangnya pada lembaga ini dengan *discount* tertentu dan menukarkannya dengan uang tunai. Tidak seperti dalam hal penyaluran kredit, asimetri informasi yang dihadapi oleh lembaga *factoring* relatif kecil, karena piutang yang terjadi industri besar yang reputasinya lebih baik.

Permasalahan dalam pemasaran yang menjadi kendala bagi industri kecil setelah masalah keuangan selain diatasi dengan penyediaan lembaga *factoring* dapat diatasi dengan dua program. Yang pertama, pemerintah dapat memberikan insentif fiskal (pembebasan PPN misalnya) bagi iklan yang dipasang oleh industri kecil pada media elektronik atau media massa. Yang kedua adalah membantu riset pemasaran bagi produk industri kecil. Untuk yang kedua yang paling penting bagaimana hasil riset operasional dan dapat diakses oleh setiap pelaku ekonomi apakah industri kecil sendiri, pembeli (industri menengah dan besar) atau perbankan. Hal ini sekaligus akan mengatasi masalah asimetri informasi yang didiskusikan di atas.

Kebijakan lain yang perlu diperkenalkan adalah *franchise system* dan *outsourcing*. Kasus pelarangan supermarket untuk beroperasi di luar ibukota propinsi sebetulnya akan merugikan konsumen karena konsumen makin dibatasi pilihannya. Dan bisa saja akan mendorong konsumen untuk berbelanja di ibukota propinsi dan menyebabkan terjadinya aliran uang ke daerah perkotaan. Solusi lewat *franchising* akan lebih menguntungkan karena di samping tidak merugikan konsumen akan memberikan alih teknologi bagi pengusaha-pengusaha lokal untuk menyerap teknologi pemasaran dari usaha besar. Kalau perlu disyaratkan dalam kebijakan tersebut pengusaha lokal yang dimaksud adalah pengusaha pribumi. Mungkin saja kasus Alibaba akan terjadi, tetapi anggap saja itu hanya “*side-effect*” karena keterbatasan pengetahuan pengusaha pribumi. Tetapi perbaikan pengetahuan (pendidikan) serta pendapatan pribumi diperkirakan akan mengurangi praktek-praktek di atas. Jika masalah pribumi-nonpribumi ini makin dibicarakan secara terbuka, penyelesaian dengan cara ini akan dapat mengurangi friksi-friksi yang mencuat seperti yang terjadi sekarang ini.

Tahap berikutnya adalah menyempurnakan pelaksanaan UU Agraria untuk mencegah terjadinya aglomerasi pemilikan tanah. Penerapan pajak yang progresif terhadap tanah telah terbukti di banyak negara mengurangi konsentrasi pemilikan tanah di banyak negara seperti Amerika Serikat, dan Chile. Kebijakan ini cenderung akan memperbaiki distribusi pendapatan.

Terakhir, yang sebetulnya merupakan elemen yang terpenting dari kebijakan deregulasi (yang mempunyai keterkaitan dengan program perbaikan distribusi pendapatan ini) adalah reformasi dalam birokrasi. Perubahan intervensi pemerintah berubah dari kuantitas menjadi kualitas. Dan hal ini menuntut birokrasi yang cakap dan jujur. Dengan sistem yang berlaku sekarang, proses deregulasi praktis kehilangan momentum dan arah karena semua kebijakan tergantung pada *the man behind the gun*.

REFERENSI

- Akiyama, Takamasha dan Nishio Akihiko, 1995, "Indonesia's Cocoa Boom: Hands-Off Policy Encourages Smallholder Dynamism", *World Bank Working Paper No. 1580*.
- Dasgupta, D, J. Henson and E. Hulu, 1995, " The Rise in Total Productivity During Deregulation: Indonesia, 1985-1992", *Paper Presented In The Conference "Building on Success: Maximizing the Gains from Deregulation"*, Jakarta, April.
- Stiglitz, Joseph.E, 1996, "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, Vol.11. No.2,
- World Bank, 1997, "Indonesia: Sustaining High Growth with Equity", *Report*, No. 16433-IND.
- World Bank., 1996, "Global Economic Forecast and the Developing Countries 1996".
- World Bank., May 1996, "Indonesia Dimensions of Growth", *Report*, No. 15383-IND, Washington D.C, The World Bank.

Tabell
Poverty Line and Number of Population Below the Poverty Line 1976-2000

Year	Poverty Line (Rp/capita/month)		Number of Population Below the Poverty Line (million)			Percentage of Population Below the Poverty Line (%)		
	Urban	Rural	Urban	Rural	U+R	Urban	Rural	U+R
1976	4,522	2,849	10.0	44.2	54.2	38.8	40.4	40.1
1978	4,969	2,981	8.3	38.9	47.2	30.8	33.4	33.3
1980	6,831	4,449	9.5	32.8	42.3	29.0	28.4	28.6
1981	9,777	5,877	9.3	31.3	40.6	28.1	26.5	26.9
1984	13,731	7,746	9.3	25.7	35.0	23.1	21.2	21.6
1987	17,381	10,294	9.7	20.3	30.0	20.1	16.1	17.4
1990	20,614	13,295	9.4	17.8	27.2	16.8	14.3	15.1
1993	27,905	18,244	8.7	17.2	25.9	13.5	13.8	13.7
1996	38,246	27,413	7.2	15.3	22.5	9.7	12.3	11.3
1996	42,032	31,366	9.6	24.9	34.5	13.6	19.9	17.7
1998 b/	96,959	72,780	17.6	31.9	49.5	21.9	25.7	24.2
1999 c/	92,409	74,272	15.7	32.7	48.4	19.5	26.1	23.5

Notes

a/ Susenas of February based on the 1998 standard which is adjusted to account for the shift in consumption pattern of the respective year.

b/ Based on Susenas of December 1998.

c/ Based on Susenas of February (regular) 1999

Source: Central Bureau of Statistics

Tabel 2

Dekomposisi Indeks Kemiskinan Menurut Kelompok Lapangan Usaha, 1999

DAERAH	KELOMPOK LAPANGAN USAHA	Head Count	Poverty Gap	Squared Pov Gap	Kontribusi Terhadap Total		
					Head Count	Poverty Gap	Squared PovGap
KOTA	NON PERTANIAN	14.39	2.59	0.74	20.16	19.09	18.68
	PERTANIAN	34.64	7.27	2.22	4.74	5.24	5.46
	<i>Pertanian Tanaman Pangan</i>	44.28	9.80	3.07	73.62	77.57	79.66
	<i>Pertanian Tanaman Lainnya</i>	16.78	2.61	0.60	8.67	6.42	4.88
	<i>Peternakan</i>	32.73	8.33	2.86	4.34	5.26	5.93
	<i>Jasa Pertanian dan Peternakan</i>	19.20	2.88	0.56	0.63	0.45	0.29
	<i>Kehutanan dan Penebangan Kayu</i>	25.17	6.85	2.66	1.35	1.75	2.23
	<i>Pembiakan Binatang Laut</i>	28.72	3.99	0.88	2.23	1.48	1.07
	<i>Perikanan Laut</i>	22.02	3.64	0.94	7.40	5.83	4.97
	<i>Perikanan Darat</i>	23.56	3.49	0.83	1.76	1.24	0.97
	TOTAL		16.20	3.01	0.87	24.90	24.33
DESA	NON PERTANIAN	22.03	3.98	1.09	24.58	23.38	21.80
	PERTANIAN	31.58	6.22	1.88	50.51	52.28	54.07
	<i>Pertanian Tanaman Pangan</i>	36.07	7.19	2.19	76.95	77.93	78.31
	<i>Pertanian Tanaman Lainnya</i>	17.36	2.73	0.69	12.40	9.91	8.29
	<i>Peternakan</i>	43.78	9.77	3.18	5.05	5.73	6.16
	<i>Jasa Pertanian dan Peternakan</i>	13.99	3.19	1.18	0.11	0.13	0.16
	<i>Kehutanan dan Penebangan Kayu</i>	39.94	10.60	3.98	2.52	3.41	4.23
	<i>Pembiakan Binatang Laut</i>	12.08	3.33	1.38	0.09	0.12	0.17
	<i>Perikanan Laut</i>	24.64	4.60	1.24	2.11	2.00	1.78
	<i>Perikanan Darat</i>	19.61	3.85	1.37	0.77	0.77	0.90
	TOTAL		27.65	5.30	1.55	75.10	75.67
TOTAL	NON PERTANIAN	17.78	3.21	0.89	44.74	42.48	40.48
	PERTANIAN	31.82	6.30	1.91	55.26	57.52	59.52
	TOTAL	23.51	4.47	1.31	100	100	100

Sumber : Diolah dari Susenas 99

Tabel 3

Distribusi Pembagian Pengeluaran Per Kapita dan Indeks Gini di Indonesia 1990, 1993, 1996, dan 1999

Daerah	Tahun	Persentase Pengeluaran Penduduk			Indeks Gini
		40% berpengeluaran rendah	40% berpengeluaran sedang	20% berpengeluaran tinggi	
Perkotaan	1990	19,67	37,67	42,67	0,34
	1993	20,47	37,29	42,24	0,33
	1996	19,03	36,93	44,04	0,36
	1999				
Pedesaan	1990	24,41	39,22	36,36	0,25
	1993	25,13	38,42	36,45	0,26
	1996	23,18	38,99	37,83	0,27
	1999				
Total	1990	21,31	36,75	41,94	0,32
	1993	20,34	36,9	42,76	0,34
	1996	20,25	35,05	44,70	0,36
	1999				

Sumber: Biro Pusat Statistik, Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 1996, 1997.

Tabel 4

Dekomposisi Indeks Kemiskinan Menurut Kelompok Lapangan Usaha dan Luas Lahan, 1999

DAERAH	Kelompok Luas Lahan (ha)	NON PERTANIAN PANGAN				PERTANIAN PANGAN			
		Jml Pend Miskin	Head Count	Poverty Gap	Squared Pov. Gap	Jml Pend Miskin	Head Count	Poverty Gap	Squared Pov. Gap
KOTA	1. 0	99.16	14.75	2.66	0.76	89.30	50.46	11.28	3.57
	2. 0<luas<=1	0.63	10.01	1.44	0.33	8.75	23.39	4.44	1.24
	3. 1<luas<=2.5	0.15	12.03	2.80	0.77	0.47	9.20	2.92	0.95
	4. 2.5<luas<=5	0.06	5.03	1.34	0.47	1.47	24.50	5.70	1.49
	luas > 5	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Total	100.00	14.68	2.64	0.75	100.00	44.28	9.80	3.07
DESA	1. 0	92.58	22.94	4.28	1.21	83.97	40.92	8.40	2.60
	2. 0<luas<=1	5.38	13.66	1.95	0.49	13.20	22.91	3.90	1.05
	3. 1<luas<=2.5	1.13	17.83	3.64	0.93	2.31	21.76	3.61	0.87
	4. 2.5<luas<=5	0.14	8.28	0.84	0.11	0.36	12.33	1.99	0.53
	5. Luas > 5	0.77	65.63	3.97	0.24	0.16	18.63	1.85	0.22
	Total	100.00	22.12	4.05	1.14	100.00	36.07	7.19	2.19

Sumber: lihat Tabel 2

Table 5

Indonesia: The Impact of Tax Reduction and deregulation on Farmers; Farm Gate Prices as Percentage of Wholesale Prices in Consuming Area

Commodity	Province, Kabupaten	Proportion of Final Wholesale Trade or Processing Factory Price received by Farmers		Change
		Before Deregulation (approx. June 1997)	After Deregulation (date of interview, early 1999)	
Fresh tea leaves	West Java, Sukabumi	77%	84%	7%
Cocoa beans	South Sulawesi, Polmas	88%	97%	9%
	South Sulawesi, Bone	84%	81%	-3%
Coffee (arabica)	South Sulawesi, Polmas	91%	94%	3%
Coffee (robusta)	Central Java, Temanggung	95%	98%	3%
Copra	North Sulawesi, Minahasa	65%	82%	17%
Coconuts (for oil)	North Sulawesi, Minahasa	63%	83%	20%
Cloves	North Sulawesi, Minahasa	83%	97%	14%
Shredded Tobacco	Central Java, Temanggung	63%	94%	31%
Onions	West Nusatenggara, Bima destination Banjarmasin	57%	75%	18%
Candlenuts	West Nusatenggara, Bima Destination Mataram	71%	80%	9%
	Destination Banjarmasin	58%	74%	16%
Fresh fish	Yogyakarta, Gunungkidul	86%	80%	-6%
	North Sulawesi, Gorontalo	60%	80%	20%
Shrimp	South Sulawesi, Bone	85%	88%	3%
Milk	West Java, Sukabumi	50%	60%	10%
Cattle	South Sulawesi, Bone	81%	88%	7%
	North Sulawesi, Gorontalo	60%	83%	23%
	East Nusatenggara, (1995)	69%	n.a	n.a
	West Nusatenggara, Bima	73%	80%	7%
	West Nusatenggara			
	East Lombok	86%	89%	3%

Source: Persepsi daerah Report, IBRD TA and ASEM Trust Fund, 1999

Table 6: Ratio 1985 and 1993 Per Capita Income and Expenditure
(in 1993 prices)

Description	Agriculture						Non Agriculture				
	Total	Landowner					Rural		Urban		
		Labor	< .5 ha	0.5-1 ha	>1 ha	Lower HH	Not LF	Upper HH	Lowest HH	Not LF	Upper HH
Total Population (million)	1.14	1.63	1.31	0.89	0.75	0.76	0.35	1.81	1.13	0.76	1.60
Wages and Salaries	1.65	0.58	1.21	1.75	3.13	0.94	2.16	2.03	0.68	1.38	1.99
Capital Incomes	1.77	4.16	3.18	1.09	0.44	2.08	2.97	3.33	2.02	1.73	3.21
Transfer Income	0.97	3.41	2.65	3.31	6.30	3.16	1.32	0.40	1.02	0.40	0.21
Total Income	1.60	1.06	1.77	1.46	1.42	1.42	2.27	1.86	1.01	1.21	1.79
Direct Taxes	0.97	0.39	1.90	0.83	0.71	1.39	0.92	1.78	0.78	3.05	0.60
Disposable Income	1.62	1.08	1.77	1.48	1.44	1.43	2.32	1.86	1.02	1.19	1.83
Consumption	1.49	1.08	1.74	1.39	1.30	1.47	2.25	1.57	1.05	1.17	1.59
Transfer Payment	1.47	0.45	0.43	0.55	0.54	0.59	0.28	9.60	1.46	0.12	2.47
Gross Saving	2.62	2.28	4.65	2.59	2.68	1.39	9.37	2.61	0.75	3.03	2.71

Sources: Calculated from CBS, Social Accounting Matrix, 1985 and 1990

Tabel 7

Pembandingan Sistem Penanaman Untuk Beberapa Komoditi Dalam Era Tata Niaga di Indonesia

Komoditi	Opsi Penjualan dari Petani	Ketersediaan Informasi Bagi Petani	Intervensi Pemerintah	Margin Penanaman (Gross)
Coklat (Sulawesi Selatan) (keas mekanisme pasar)	Petani dapat menjual sejumlah besar pengumpul yang kemudian menjual pada pedagang perantara yang berbeda	Informasi pasar tersedia. Harga tidak dimungkinkan lewat RRI. Harga internasional tersedia melalui BEC-Indonesia dan oleh Akadrib	Retribusi pada beberapa kabupaten plus 10% tarif serta 10% EBN	11% ; 50% di Sulawesi Tenggara pada Tahun 1980 sebelum Bom
Kopi Robusta (Sulawesi) (keas mekanisme pasar)	Petani dapat menjual sejumlah besar pengumpul yang kemudian menjual pada pedagang perantara yang berbeda. Dalam periode tertentu, penjualan hanya melalui ekspor ke luar negeri	Informasi pasar tersedia. Harga tidak dimungkinkan lewat RRI. Harga internasional tersedia melalui BEC-Indonesia dan oleh AKRI	Larangan Ekspor Untuk kopi grade coffee 10% EBN	8% ; 30-40% pada kopi ekspor dibarengkan
Geprek (Lampung) (keas monopsoni/oligopsoni dan biaya transportasi tinggi)	Di berbagai daerah, hanya sedikit pembeli (dalam kasus tertentu hanya satu). Harga pada dasarnya ditentukan pembeli	Sangat sedikit informasi yang tersedia. Proses produksi harga atas kualitas tidak terjamin	Kuda Ekspor Untuk Pasar Eropa	82% (memerikan harga produksi, biaya pengangkutan dan biaya transportasi)
Gula (keas intervensi pemerintah)	Petani hanya dapat menjual pada pabrik pada harga yang ditetapkan pemerintah	Harga produsen ditetapkan pemerintah dan dilaksanakan tiap tahun	Intervensi pemerintah sangat tinggi dari produksi hingga pemasaran. Petani di awal TRI dibayar untuk menanam setiap tahun	53% (maksud 38% dari output petani yang diambil oleh pabrik sebagai processing fee)
Kopi (Sulawesi Utara) (keas ijin)	Kebanyakan kopi dijual pedagang yang menyediakan yang muka (ijin) sebelum panen. Sanya dijual di pasar bebas	Informasi harga sangat terbatas	Retribusi dibarengkan	27% (memerikan biaya pengangkutan dan biaya bunga implisit)
Gajih (Indonesia) (keas Monopsony dan Monopoly)	Petani harus menjual kopi KUD yang kemudian menjual pada BEPC. BEPC menjual pada pabrik tidak dengan harga yang ditetapkan BEPC setelah memperhitungkan biaya bunga dan gudang.	Harga di tingkat KUD ditetapkan pemerintah. Tapi dalam kenyataannya harga yang terjadi di bawah harga pemerintah. BEPC menjual pada pabrik tidak dengan struktur biaya yang tidak terjamin.	Fee dipungut oleh KUD, Pemda, BEPC, Puskud	77,6-85%

Sumber: Diambil dari berbagai sumber.

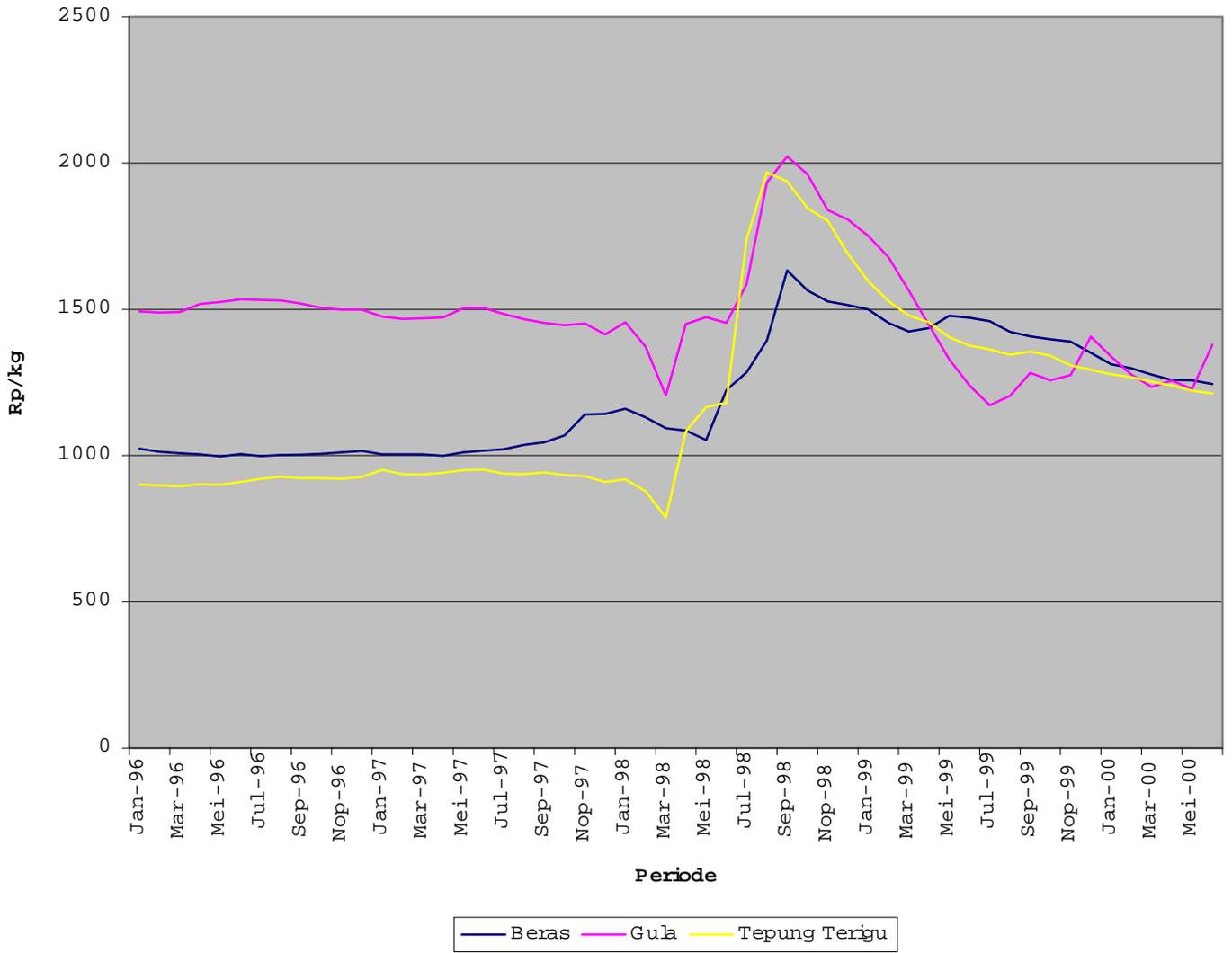
Tabel 8

Perbandingan Pangsa Harga Yang Diterima Petani dengan Harga Ekspor

Komoditas	Propinsi	Tahun	Pangsa Petani (%)	Derajat sempurnaan Intervensi Pemerintah	Ketidak-Pasar/
Biji Coklat	Sulsel	1995	89	Sangat Rendah	
Biji Robusta	Kopi Sulsel	1995	92	Rendah-Medium	
Kacang Mete	Sulsel	1995	78	Sangat Rendah	
Biji Arabika	Kopi Sulsel	1995	77	Rendah-Medium	
Gaplek	Lampun g	1988	18	Tinggi	
Gaplek	Jatim	1988	53	Medium	
Gula	Indonesi a	1993	47	Sangat Tinggi	
Kopra	Sulteng	1995	73	Medium	

Sumber : Diolah dari Akiyama dan Nishio (1995).

**Perkembangan Harga Eceran Beras, Gula dan Tepung Terigu
(Harga Riil, 1996=100)**



Perkembangan Harga Eceran Beras, Gula dan Terigu dalam US\$

